

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA, DESARROLLO URBANO Y BIENES NACIONALES RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY QUE MODIFICAN LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES, CON EL OBJETO DE ESPECIFICAR EL TIPO DE INFRAESTRUCTURA EXENTA DE LA OBLIGACIÓN DE CONTAR CON UN PERMISO MUNICIPAL Y EN CUANTO A LAS CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EJECUTADAS POR EL ESTADO.

Boletines N°s 10011-14 y 10059-14

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales informa los proyectos de ley mencionados en el epígrafe, de origen en mociones de los diputados (as) señores (as) Urrutia, don Osvaldo; García, don René Manuel; Farcas, don Daniel; Nogueira, doña Claudia; Norambuena, don Iván, el primero, y de los diputados señores Urrutia, don Osvaldo y Pilowsky, don Jaime, el segundo.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Idea matriz o fundamental de los proyectos

Consiste en establecer con precisión en la ley, dos materias que regula el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: el tipo de infraestructura que ejecute el Estado exenta de la obligación legal de contar con el permiso de la Dirección de Obras Municipales, evitando que se pueda burlar el espíritu de la ley modificándose la ordenanza y la excepción que establece este artículo, referida a los permisos de los Directores de Obras, para el caso de construcciones efectuadas fuera de los límites urbanos, haciendo una remisión expresa al artículo 55 de la ley antes mencionada.

2.- Normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado

No hay.

3.- Trámite de Hacienda

No tiene.

4.- Los proyectos fueron aprobados en general por la unanimidad de los diputados (as) presentes señores (as) Carvajal, doña Loreto; Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; León, don Roberto; Norambuena, don Iván; Tuma, don Joaquín y Urrutia, don Osvaldo.

5.- Artículos o indicaciones rechazados

El artículo único de ambos proyectos fue sustituido por sendas indicaciones parlamentarias.

6.- Se designó Diputado Informante al señor URRUTIA, don OSVALDO.

7.- En sesión de Sala de fecha 7 de julio de 2015, se acordó a petición de la Comisión refundir, en conformidad con el artículo 17 A de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, las mociones contenidas en los boletines N°s 10.011-14 y 10.059-14, que modifican la Ley General de Urbanismo y Construcciones en relación con la infraestructura exenta de la obligación de contar con permiso municipal y en cuanto a las condiciones que deben cumplir las obras de infraestructura ejecutadas por el Estado.

La Comisión contó con la asistencia de las señoras Paulina Saball, ministra de Vivienda y Urbanismo y Jeannette Tapia, asesora legislativa del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

II.- ANTECEDENTES

A. Boletín N° 10.011-14

En los fundamentos de la iniciativa se hace presente que de acuerdo al artículo 1.4.1 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, las obras de urbanización o de edificación de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requieren permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario.

Asimismo, en el artículo 116 de la ley General de Urbanismo y Construcciones, se señala que “la construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General.”.

La Dirección de Obras procede a conceder estos permisos de acuerdo a los antecedentes que acompañen las partes solicitantes, los que deben cumplir con lo dispuesto en el Instrumento de Planificación Territorial y demás disposiciones de la Ley y la Ordenanza, previo pago de los derechos que corresponda.

Sin embargo, hay ciertos casos en que no se requieren permisos de obras. El inciso tercero del artículo 116 de la referida ley dispone que no requerirán tal permiso las obras de infraestructura que ejecute el Estado, ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza.

Al respecto, la Ordenanza señala en su artículo 5.1.2 que los permisos de edificación no son necesario cuando se trate de:

- Obras de carácter no estructural al interior de una vivienda.
- Elementos exteriores sobrepuestos que no requieran cimientos.
- Cierros interiores.
- Obras de mantención.
- Instalaciones interiores adicionales a las reglamentariamente requeridas, sin perjuicio del cumplimiento de las normas técnicas que en cada caso correspondan.
- Piscinas privadas a más de 1,5 m del deslinde con predios vecinos.
- Instalación de antenas de telecomunicaciones. En este caso el interesado deberá presentar a la Dirección de Obras Municipales, con una antelación de al menos 15 días, un aviso de instalación, adjuntando una serie de documentos.

En consecuencia, la Ordenanza aclara en parte lo que debe entenderse por obras que no requieren permiso de las Direcciones de Obra, al enumerar una serie de obras ligeras.

Sin embargo, no se precisa a qué obras de infraestructura que ejecute el Estado se refiere el artículo 116 de la ley, pues conforme al artículo 2.1.29 la infraestructura puede clasificarse en 3 tipos: Infraestructura de transporte (por ejemplo vías, terminales de transporte, etcétera); infraestructura sanitaria (por ejemplo, plantas de tratamiento de aguas servidas, de aguas lluvias, etcétera), e infraestructura energética (por ejemplo, centrales de generación o distribución de energía, o de gas).

Al no precisar el artículo 116 el tipo de infraestructura a que se refiere, puede ocurrir que la Ordenanza sea modificada, incluyéndose nuevos tipos de infraestructura, lo que generaría incertidumbre respecto a la aplicación de dicho artículo.

B. Boletín N° 10.059-14

En la moción se hace hincapié en que la Ley General de Urbanismo y Construcciones es una norma fundamental en materia de urbanismo, puesto que establece los principios, atribuciones, potestades, facultades responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcciones, en el territorio nacional.

En cuanto a los funcionarios, el artículo 9° de la mencionada ley se refiere a los Directores de Obras, profesionales entre cuyas funciones se cuenta otorgar los permisos de ejecución de obras.

Cabe tener presente que en aquellas comunas donde no se cuente con un Director de Obras, los permisos los otorga la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Sin perjuicio de lo anterior, según el inciso tercero del artículo 116 de la ley General de Urbanismo y Construcciones “no requerirán permiso las obras de

infraestructura que ejecute el Estado, ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza General.”.

En efecto, la ordenanza general de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que contiene las disposiciones reglamentarias de la ley, entiende por el tipo de uso “infraestructura” aquella de “transporte, sanitaria y energética”.

Junto a lo anterior, la ordenanza dispone que en el caso de instalaciones o edificaciones de infraestructura, que tengan lugar en zonas rurales, se requerirán las autorizaciones que exige el artículo 55 de la ley, a saber, el informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan, previo a la aprobación de la Dirección de Obras Municipales.

III.- DISCUSIÓN GENERAL DE LOS PROYECTOS

En el debate de la Comisión el diputado señor Urrutia, don Osvaldo, hizo presente que la potestad reglamentaria permite al Ejecutivo dictar normas que no sean del dominio legal, destinadas a la administración del Estado, o bien, a la ejecución de las leyes. Si tales normas son generales y permanentes, se denominan reglamentos. Así, es posible desarrollar y detallar las materias contenidas en una ley, de manera de hacerla operativa. Hay, sin embargo, un extenso informe elaborado por el Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados, donde se detalla un conjunto de anomalías que se producen al dictarse un reglamento de ejecución en el cual se altera el espíritu inicial de la ley respectiva, por lo que hay muchas materias que conviene precisar en ésta, y tal es el caso de las que los proyectos en comento abordan, pues hay que tener presente que los reglamentos no son sometidos al proceso de formación de la ley; no pasan por el Congreso Nacional, por lo que no tienen un control político, y sólo son revisados por la Contraloría General de la República.

Justamente para evitar posibles discordancias entre el reglamento y el espíritu de la ley, el proyecto contenido en el boletín N° 10.059-14 apunta a precisar lo previsto en el artículo 116 de la LGUC, el cual dispone que “No requerirán permiso las obras de infraestructura que ejecute el Estado, ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza General”. A su vez, el artículo 2.1.29 de la OGUC (reglamento de la ley citada) señala que el tipo de uso “Infraestructura” se refiere a las edificaciones o instalaciones y a las redes o trazados destinados a infraestructura de transporte, sanitaria y energética.

También dispone la Ordenanza que las instalaciones o edificaciones de infraestructura que tengan lugar en zonas rurales, las que según el artículo 55 de la LGUC estarán siempre admitidas, requerirán sin embargo las autorizaciones que exige el artículo 55, el cual establece que “Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del

inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado", agregando que "Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional. Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones". Añade la norma que "Igualmente, las construcciones industriales, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan."

Este artículo 55 se aplica cuando se van a construir, sobre todo, viviendas sociales en terrenos que están fuera del área urbana de las ciudades, que no cuentan con condiciones de uso de suelo, por lo cual se requieren informes favorables de la Seremi de Vivienda y Urbanismo respectiva y del Servicio Agrícola y Ganadero en su caso, previos al otorgamiento del permiso de la Dirección de Obras Municipales.

El problema es que la LGUC, en su artículo 116, no detalla la excepción a los permisos de obra para las construcciones efectuadas fuera de los límites urbanos. Luego, el propósito del proyecto es evitar arbitrariedades en la aplicación de dicha ley, para lo cual se propone modificar el artículo 116, haciendo una remisión expresa al artículo 55 (Boletín N° 10.059-14).

Por otra parte, el ya citado artículo 116 señala que no requieren permiso de la Dirección de Obras Municipales las obras de infraestructura que ejecute el Estado, ni las obras urbanas o rurales de carácter ligero o provisorio, en la forma que determine la Ordenanza, la que en su artículo 5.1.2 enumera casos en que no se requiere tal permiso, por tratarse de obras ligeras. Sin embargo, subsisten todavía vacíos, pues la Ordenanza no precisa qué tipo de obras de infraestructura quedarán exentas y, si ella se modificara para incluir nuevos tipos de infraestructura, no hay claridad sobre la forma en que debería aplicarse el artículo 116. Recordó el diputado señor Urrutia que, a raíz de la cafetería que se construyó en dependencias de la Cámara de Diputados, algunos abogados le aseguraron que no se requería permiso de construcción para ello, por tratarse de una obra de infraestructura

(ejecutada por el Estado), cosa que nunca estuvo en el espíritu de la ley ni en su reglamento.

Entonces, para evitar que se hagan estas interpretaciones, o que a futuro pueda alterarse el espíritu de la norma legal a través de una modificación administrativa de la Ordenanza, se propone explicitar en el artículo 116 de la LGUC el tipo de infraestructura que se encontraría exento de la obligación de contar con los permisos de las Direcciones de Obras Municipales (Boletín N° 10.011-14).

La Ministra de Vivienda y Urbanismo se manifestó de acuerdo en que la ausencia de ciertas palabras que los proyectos en debate proponen incorporar en el artículo 116 de la LGUC generan confusión respecto de su verdadero sentido y alcance, por lo que expresa su adhesión a ellos, entendiendo que son complementarios y que deben ser aprobados conjuntamente.

IV. DISCUSIÓN PARTICULAR DE LOS PROYECTOS

El boletín N° 10.011-14 contiene un artículo único, del siguiente tenor:

Artículo único.- Modifíquese el artículo 116 del Decreto con Fuerza de Ley N°458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el siguiente sentido:

Incorporase en el inciso tercero, entre los vocablos “infraestructura” y la expresión “que”, la siguiente frase: “de transporte, sanitaria y energética”.

El boletín N° 10.059-14 contiene un artículo único del siguiente tenor:

Artículo único.- Modifíquese el artículo 116 del Decreto con Fuerza de Ley N°458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el siguiente sentido:

Intercálase en el inciso tercero del artículo 116, entre la expresión “General” y el punto aparte (.), la siguiente frase: “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 55 de esta ley”.

Los diputados (as) señores (as) Carvajal, Fernández, Jarpa, León, García, Tuma y Urrutia, don Osvaldo, formularon una indicación para modificar el inciso final del artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en los siguientes términos:

Agréguese en el inciso final del artículo 55, entre las expresiones “industriales,” y el vocablo “de” las palabras **“de infraestructura”**.

Los diputados señores León, Tuma y Urrutia, don Osvaldo, formularon una indicación para modificar el inciso tercero del artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del siguiente modo:

Incorpórase en el inciso tercero del artículo 116, entre las palabras “infraestructura” y “que” la frase **“de transporte, sanitaria y energética”** y entre las expresiones “Estado,” y la palabra “ni” la frase **“sin perjuicio de lo establecido en el artículo 55,”**.

El diputado señor Roberto León (Presidente de la Comisión) propuso votar en general y particular ambos proyectos refundidos, y las indicaciones precedentes.

Puestos en votación los proyectos y las indicaciones referidas fueron aprobados por la unanimidad de los diputados (as) presentes señores (as) Carvajal, doña Loreto; Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; León, don Roberto; Norambuena, don Iván; Tuma, don Joaquín y Urrutia, don Osvaldo.

Se han introducido al proyecto modificaciones formales que se recogen en el texto propuesto a continuación.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las demás consideraciones que en su oportunidad dará a conocer el señor diputado Informante, la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en los términos siguientes:

1. Agrégase en el inciso final del artículo 55, entre las expresiones “industriales,” y el vocablo “de” las palabras “de infraestructura”.

2. Incorpórase en el inciso tercero del artículo 116, entre las palabras “infraestructura” y “que” la frase “de transporte, sanitaria y energética” y entre las expresiones “Estado,” y la palabra “ni” la frase “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 55,”.”.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 1 y 8 de julio de 2015, con la asistencia de los diputados (as) señores (as) León, don Roberto (Presidente); Cariola, doña Karol; Carvajal, doña Loreto; Espinoza, don Fidel; Fernández, doña Maya; García, don René Manuel; Jarpa, don Carlos Abel; Nogueira, doña Claudia; Norambuena, don Iván; Tuma, don Joaquín, y Urrutia, don Osvaldo.

Sala de la Comisión, a 10 de julio de 2015.



JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión

